

SIMPLIFICATION

16 OCTOBRE 2025

CONTENTIEUX ENVIRONNEMENTAL

AUTORISATIONS DES
PROJETS STRATÉGIQUES



Les ateliers de la simplification du Conseil d'État

Avec les « ateliers de la simplification » lancés en 2024, le Conseil d'État s'engage concrètement dans un processus de simplification administrative, en complément des avis consultatifs ou décisions de justice qu'il rend.

Il ne s'agit pas pour le Conseil d'État de produire une étude de portée générale mais d'améliorer directement le droit en travaillant, avec les administrations concernées, à la simplification de cas bien identifiés, avec des propositions de modifications normatives précises et ciblées.

Pour élaborer ces propositions de simplification, le Conseil d'État a retenu une méthode de travail spécifique :

1. Une première liste de sujets a été arrêtée conjointement avec le secrétariat général du Gouvernement, à partir de propositions émanant des sections consultatives et des administrations.
2. Dans le cadre d'une démarche coordonnée par la section des études, de la prospective et de la coopération, chaque section consultative prend en charge les sujets relevant de son champ de compétence et les instruit, dans un atelier de la simplification, avec les administrations concernées et les autres parties prenantes.
3. Chaque atelier de la simplification donne lieu à une étude, validée par l'Assemblée générale du Conseil d'État, assortie de propositions de simplification directement opérationnelles.

Il appartient ensuite au Gouvernement, s'il le souhaite, de reprendre et de mettre en œuvre les propositions que le Conseil d'État a formulées dans le cadre de ses ateliers de la simplification.



ATELIERS DE LA SIMPLIFICATION

**NOTE RELATIVE A LA SIMPLIFICATION DES RÉGIMES CONTENTIEUX APPLICABLES A
CERTAINES DÉCISIONS EN MATIÈRE ENVIRONNEMENTALE**

1. Par une lettre du 20 mars 2024, le Premier ministre a demandé au Conseil d'Etat, dans le cadre de sa mission d'étude et de prospective, de contribuer à l'exercice de simplification du droit, notamment en aidant le Gouvernement à identifier, en lien avec les administrations concernées, des cas concrets de complexité normative appelant une simplification. Par une lettre du 24 avril 2025, le Premier ministre a invité le Conseil d'Etat, en concertation avec les administrations principalement concernées, à conduire une réflexion et à formuler des propositions relatives au régime contentieux des recours exercés à l'encontre des projets « stratégiques », et notamment contre les autorisations environnementales, en vue de « *déterminer, en prenant en compte le point de vue du juge qui sera chargé de son application, quelles modalités sont les plus susceptibles de trouver le juste équilibre entre préservation du droit au recours, accélération des délais de jugement concernant les projets stratégiques et simplification du droit applicable* ».

La réflexion dont le Conseil d'Etat a ainsi été chargé a pour triple objectif de :

- « *trouver des voies d'accélération des contentieux applicables aux projets stratégiques afin de ne pas en retarder indûment la réalisation (...)* ;
- « *savoir quelles sont les modalités (...) qui présentent un intérêt pour la sécurisation juridique des affaires contentieuses* ;
- « *retrouver une lisibilité du ou des régimes applicables, gagner en cohérence et simplifier le droit applicable* ».

I. Considérations générales

2. Le Conseil d'Etat relève, à titre liminaire, la difficulté d'adosser sa réflexion à des outils quantitatifs totalement fiables. Que ce soit du côté des administrations ou du côté des juridictions, il n'a pas été possible de mobiliser, dans les délais impartis, un dispositif statistique donnant toutes les garanties d'exhaustivité quant au nombre de demandes formulées auprès des administrations, au nombre des demandes acceptées ou rejetées par celles-ci, au nombre de recours juridictionnels exercés, aux délais de traitement contentieux et au sens des décisions juridictionnelles rendues.

3. Si l'on peut regretter que les outils quantitatifs soient peu mobilisables, le constat qualitatif est, quant à lui, possible et même assez largement partagé. Le Conseil d'Etat relève que des régimes dérogatoires ont été institués dans le but d'accélérer le traitement de recours dirigés contre certains actes intervenant en droit de l'environnement, mais que, au fil du temps, ils ont sédimenté sans véritable logique et sont devenus source de complexité. Ainsi que cela sera décrit en détail ci-dessous (cf points 15 à 25), on observe depuis une dizaine d'années une tendance récurrente, dans le contentieux des décisions administratives en matière environnementale, à multiplier les textes créant des procédures dérogatoires qui, selon les cas :

- désignent soit le tribunal administratif (TA), soit la cour administrative d'appel (CAA) en tant que juridiction de premier et dernier ressort ;
- fixent des délais de jugement dont la méconnaissance est parfois sanctionnée par un mécanisme de dessaisissement, qui, lorsqu'il joue, ce qui demeure rare en pratique, aboutit paradoxalement à ralentir le jugement d'une affaire plus qu'à l'accélérer.

A. La sédimentation de régimes dérogatoires

4. A titre liminaire, il convient de s'interroger sur les motifs qui sont à l'origine de la mise en place de ces régimes dérogatoires. Ceux-ci semblent avoir pour principal levier la volonté d'accélérer le traitement des recours dirigés contre certains actes afin que ceux-ci soient « purgés » de tout contentieux. Cela fait écho à une pratique répandue parmi les établissements assurant le financement des projets. Afin de garantir la réalisation des projets et donc le remboursement des sommes prêtées aux conditions convenues avec les porteurs de ces projets, ces établissements ne mettent à disposition les capitaux nécessaires que lorsqu'il est établi que le risque contentieux a cessé. S'agissant précisément de la manière dont est apprécié le risque contentieux, l'aversion à un tel risque, du point de vue des financeurs et même, à certains égards, des porteurs de projet, semble encore plus marquée vis-à-vis de procédures juridiques qui durent et s'enlisent en attente de

la décision du juge, plutôt que vis-à-vis d'un résultat obtenu dans des conditions raisonnablement rapides, même s'il est négatif et condamne le projet au moins tel qu'il est. L'explication souvent donnée est qu'en étant diligemment fixé, le porteur de projet peut plus vite savoir si son projet est viable, même au prix de régularisations voire d'améliorations, ou s'il est durablement condamné et s'il convient en ce cas de tourner la page. C'est donc la volonté d'accélérer le moment où le juge va se prononcer sur la légalité et donc la faisabilité du projet qui a motivé l'édiction de procédures contentieuses dérogatoires.

5. Le Conseil d'Etat souligne que, même lorsqu'ils sont opérés dans un but légitime, ces choix peuvent produire des résultats non désirés et conduire à des dysfonctionnements. En effet, l'empilement des procédures dérogatoires en matière d'environnement est devenu avec le temps une source de complexité à tous les niveaux. Désormais, ces procédures compliquent le travail des auxiliaires de justice, des administrations auxquelles il incombe de défendre à l'instance, des agents des greffes devant enregistrer et affecter les dossiers et bien entendu des magistrats. Perturbant le travail des formations de jugement, elles produisent des effets d'éviction. Les juridictions doivent traiter ces affaires d'environnement en parallèle à de très nombreux autres contentieux. Ceux-ci concernent des particuliers mais aussi des entreprises et, à ce titre, peuvent avoir des impacts économiques significatifs, par exemple, en matière d'urbanisme ou de marchés publics. Les procédures dérogatoires en matière d'environnement, notamment les délais contraints qui sont institués, aboutissent à reporter le jugement d'affaires relevant d'autres champs du contentieux, souvent plus anciennes. En cela, elles nuisent à l'égalité de traitement entre les justiciables. Elles ont produit au fil des années un « mille-feuilles » procédural manquant de cohérence s'agissant tant des opérations faisant l'objet de ces procédures, que des juridictions vers lesquelles ces dossiers sont fléchés.

Une bonne illustration de ces réformes de circonstance est donnée par le contentieux des éoliennes en mer, qui a été d'abord centralisé à la cour administrative d'appel de Nantes, avant d'être attribué en premier et dernier ressort au Conseil d'Etat, à rebours des principes structurant la dévolution des compétences au sein de la juridiction administrative consacrée par le décret n° 2010-164 du 22 février 2010 recentrant le Conseil d'Etat sur sa mission de juge de cassation et de régulateur de la jurisprudence.

6. Plutôt que de refléter une véritable logique dans la dévolution des compétences juridictionnelles, la « cartographie » des procédures dérogatoires peut parfois davantage refléter l'influence ou la capacité de tel ou tel secteur d'activité à promouvoir ses intérêts, en parvenant à convaincre que les projets qu'il porte sont

d'une importance plus stratégique que les projets portés par d'autres opérateurs ne disposant pas des mêmes relais.

B. L'analyse des délais de réalisation des projets

7. Le Conseil d'Etat souligne que les retards pris par certains projets résultent de causes multiples. Il est vrai que le traitement de certains recours devant les juridictions peut occasionner des délais conséquents et que ces délais peuvent induire des difficultés pour les porteurs de projets. Mais la conduite, diligente ou non, de la phase contentieuse n'est qu'une partie d'un problème beaucoup plus vaste. Améliorer en profondeur la situation actuelle exigerait d'élargir le champ de vision bien au-delà de la phase du traitement contentieux. Tout spécialement dans le champ du droit de l'environnement, une réflexion d'ensemble sur la nécessité de modérer l'inflation normative, de simplifier le droit lui-même, d'alléger et de rendre plus lisibles les procédures administratives, notamment en matière de participation du public et de consultations d'instances collégiales, serait indubitablement de la plus grande utilité.

La phase contentieuse s'inscrit dans un continuum, la phase pré-contentieuse de la vie du projet étant elle-même souvent très chronophage. Dès lors, imputer tous les maux aux seuls délais de jugement et y voir la seule explication de l'enlisement, voire de l'abandon, de certains projets offre un alibi commode pour occulter le fait que les délais mis à inscrire un projet dans la réalité procèdent de causes multiples.

On peut identifier notamment :

- la complexité du droit, qu'il s'agisse du droit applicable aux procédures administratives (recueil des observations du public, éventuellement organisation d'un débat public, avis d'instances consultatives...) ou du « fond » du droit. Le code de l'environnement, pour s'en tenir à lui, a connu au fil du temps une inflation normative et un alourdissement qui ont contribué à faire de ce droit une matière très technique donnant lieu à des interprétations divergentes, alimentant elles-mêmes les contentieux ;
- la complexité de l'appareil de décision, qu'il soit territorial avec l'implication des représentants de l'Etat, des services déconcentrés et agences de l'Etat, des collectivités locales et de leurs établissements publics, ou qu'il soit central avec la nécessité de la coordination interministérielle ;
- le comportement des parties, voire leur « stratégie » contentieuse à finalité parfois dilatoire pouvant les conduire à ne pas produire avec la diligence requise, souvent par manque de temps et de moyens du fait de l'accumulation des dossiers ;

- les possibilités, voire les obligations de régularisation données par les textes au juge pour prévenir une annulation, et « purger » une décision administrative d'une insuffisance ou d'un vice de légalité qui n'est pas rédhibitoire. Le temps nécessaire à ce que la régularisation soit conduite allonge mécaniquement la durée de la procédure alors que la mesure de régularisation est généralement prescrite dans le souci de minimiser les effets perturbateurs inévitablement produits par une annulation prononcée par le juge.

C. Les enjeux des délais de la procédure contentieuse

8. Le délai de dix mois, prévu dans certaines procédures à compter de la saisine de la juridiction, constitue un bon exemple. Un tel délai pour traiter un contentieux environnemental paraît substantiel. En réalité, ce délai est court puisqu'il inclut le temps nécessaire :

- à l'enregistrement et à l'affectation de l'affaire ;
- à l'instruction contradictoire entre les parties, lesquelles peuvent être nombreuses, notamment en cas d'interventions à l'instance, instruction qui nécessite en général plusieurs mois ;
- au travail parfois très lourd du rapporteur, du réviseur et du rapporteur public ;
- à l'enrôlement du dossier ;
- à l'audience publique ;
- au délibéré ;
- à la mise en forme définitive de la décision et à sa mise à la disposition des parties.

Suivre ce cheminement incontournable en dix mois relève souvent de la gageure. En plus de ces étapes obligatoires, peuvent s'ajouter des impondérables ou des incidents de procédure pouvant occasionner un délai supplémentaire.

Tout ceci conduit à la conclusion qu'un délai de dix mois, dans bon nombre d'affaires de droit de l'environnement, ne suffit pas toujours à conduire une instruction appropriée, et exige en tout état de cause que l'instruction soit conduite dans des conditions extrêmement diligentes et rigoureuses.

Il faut également souligner que la question des délais de jugement n'est pas la seule affaire des juges. Les délais seraient nettement améliorés si les parties s'attachaient à produire leurs écritures, notamment en défense, dans le temps qui leur est imparti pour le faire, et si ces écritures étaient présentées et rédigées d'une manière claire et didactique, dans des conditions de nature à simplifier et non à compliquer le travail des juges et des autres parties.

S'employer, même sous couvert de développement économique, à accélérer au-delà de ce qui est nécessaire et raisonnable le traitement des recours priverait les justiciables, personnes physiques ou morales, du droit fondamental à ce que leur cause soit jugée, et bien jugée, dans un délai raisonnable. Or, si ce caractère raisonnable implique que le délai mis à juger ne soit pas exagérément long, les nécessités du contradictoire tout comme une bonne administration de la justice supposent qu'il ne soit pas non plus trop court, au risque d'être insuffisant pour éclairer les termes du litige.

9. Le Conseil d'Etat constate que les régimes dérogatoires institués en matière environnementale ont souvent conduit à supprimer l'appel et à attribuer en premier et dernier ressort le jugement de tel ou tel recours soit au TA, soit à la CAA territorialement compétente, parfois même à une seule et même juridiction exerçant alors une compétence nationale. Le Conseil d'Etat souligne, en premier lieu, qu'écartier l'application du double degré de juridiction constitue un pas en arrière par rapport à l'organisation du contentieux administratif résultant de la création des cours administratives d'appel par la loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987. Si les dispositifs dérogatoires qui ont été institués depuis une quinzaine d'années devaient se multiplier voire se banaliser, c'est l'apport du principe même de cette réforme indispensable (examen successif par deux juridictions du fond, puis contrôle de cassation par le Conseil d'Etat principalement dédié à son office de régulateur de la jurisprudence) qui serait menacé.

10. Avant même de s'interroger sur les conditions dans lesquelles la renonciation à l'appel peut être regardée comme acceptable, le Conseil d'Etat rappelle que ce choix prive le litige, et donc les justiciables, des garanties intrinsèques à l'examen par deux juridictions du fond. Le corollaire en est que, lorsque le juge de premier et dernier ressort a statué, la solution donnée au litige ne peut être utilement contestée que dans la limite permise par le contrôle de cassation. Or, en exerçant son office de juge de cassation, le Conseil d'Etat ne remet pas en cause, sauf dénaturation ou erreur de qualification juridique des faits, l'appréciation des faits à laquelle les juges du fond se sont souverainement livrés.

11. En outre et surtout, il se prononce, en principe, en l'état du dossier soumis aux juges du fond. C'est donc à tort que ceux qui plaident en faveur d'une suppression de l'appel laissent accroire qu'il suffit que le Conseil d'Etat soit placé au sommet de l'ordre juridictionnel administratif pour lui permettre de rattraper toute erreur ayant pu être commise par les juges du fond. Certaines cassations auraient probablement pu être évitées si l'affaire avait été soumise à l'examen successif de deux juridictions du fond. En outre, lorsqu'il y a cassation et que l'affaire n'est pas susceptible d'être réglée immédiatement et doit être renvoyée aux juges du fond

(TA ou CAA) notamment quand elle appelle de nouvelles mesures d'instruction, le gain de temps que la suppression du double degré de juridiction était supposé permettre disparaît totalement.

12. Enfin, le Conseil d'Etat observe que le recours à cette solution n'est légalement fondé que si elle n'aboutit pas, notamment du fait de critères inappropriés, à créer, pour les justiciables et les juridictions, des perturbations disproportionnées au regard du but poursuivi. Lorsque la procédure conduit à introduire un mécanisme de dessaisissement, le Conseil d'Etat, statuant au contentieux, veille à ce que le résultat obtenu ne méconnaisse par le principe d'égalité des citoyens devant la justice (CE, 12 avril 2024 *Conférence des bâtonniers de France et autre*, n° 470092 aux tables).

D. La nécessité d'une évaluation robuste

13. Conformément à la mission qui lui avait été confiée, le Conseil d'Etat s'emploie à faire des propositions lui semblant aptes à rationaliser et accélérer le traitement contentieux de litiges se rapportant à des projets « stratégiques ». Compte tenu des conditions dans lesquelles il a pu réaliser cette étude, ces propositions ne concernent que le droit de l'environnement et n'ont pas été analysées au regard d'autres champs du contentieux administratif.

14. Au terme de ces considérations générales, le Conseil d'Etat propose une analyse des causes de blocage et de retards et suggère des leviers aptes à améliorer la situation.

II. Etat des lieux des procédures contentieuses dérogatoires

15. Dans leur grande diversité, les projets susceptibles d'être qualifiés de stratégiques et d'avoir des incidences environnementales peuvent relever de régimes contentieux multiples. Depuis plusieurs années, le législateur et le pouvoir réglementaire ont introduit de nombreuses dérogations à la procédure contentieuse de droit commun, lorsqu'ils n'ont pas organisé une procédure complètement distincte régie par des règles propres. Ces différents régimes, souvent inspirés par les demandes de pétitionnaires soucieux de simplifier et accélérer le parcours contentieux, font varier un ensemble de paramètres, allant de la compétence juridictionnelle pour connaître du litige aux pouvoirs de régularisation dont dispose le juge, en passant par les règles de recevabilité ou encore le délai de jugement.

A. Autorisations d'urbanisme

16. Les autorisations d'urbanisme, qui s'appliquent à de nombreux projets échappant au champ de l'autorisation environnementale, font ainsi l'objet d'un régime contentieux propre, organisé par le code de l'urbanisme, à l'exception de certains projets identifiés aux articles R. 425-23 à R. 425-29-3 du code de l'urbanisme, tels que les parcs d'éoliennes terrestres. Ce régime prévoit notamment des règles spéciales de recevabilité des recours émanant d'associations, plus exigeantes que le droit commun (L. 600-1-1 du code de l'urbanisme), ainsi que des critères spécifiques permettant de justifier d'un intérêt à agir (L. 600-1-2 et L. 600-1-3 du code de l'urbanisme) et une obligation de notifier le recours au bénéficiaire de l'autorisation (R. 600-1 du code de l'urbanisme). Si les délais de recours peuvent, par exception, parfois être portés à six mois après l'achèvement de la construction (R.* 600-3 du code de l'urbanisme), un mécanisme de « cristallisation » des moyens (c'est-à-dire l'impossibilité d'invoquer de nouveaux moyens au-delà du délai prescrit) enserme le débat contentieux à l'expiration d'un délai de deux mois après la communication aux parties du premier mémoire en défense (R. 600-5 du code de l'urbanisme). Le contentieux de l'urbanisme a également constitué un laboratoire des mécanismes de régularisation, dans le prétoire ou hors du prétoire (articles L. 600-5 et L. 600-5-1 du code de l'urbanisme). Il est par ailleurs permis au bénéficiaire du permis de solliciter des dommages et intérêts s'il estime être victime d'un recours abusif (L. 600-7 du code de l'urbanisme).

17. Au sein de ce régime propre aux autorisations d'urbanisme a été dégagé un « sous-régime » spécifique aux projets de logements collectifs et à certaines « grandes opérations ». L'article R. 811-1-1 du code de justice administrative (CJA) prévoit ainsi une suppression de l'appel en érigeant les tribunaux administratifs en juges de premier et dernier ressort pour un certain nombre d'autorisations d'urbanisme lorsque le projet se situe sur le territoire d'une des communes soumises à la taxe annuelle sur les logements vacants, dites « zones tendues ». Sont notamment concernés les permis de construire ou de démolir un bâtiment comportant plus de deux logements, ainsi que les actes relatifs aux zones d'aménagement concerté portant principalement sur la réalisation des logements, ou encore de nombreuses autorisations se rapportant à des opérations d'aménagement qui se situent dans le périmètre d'une opération d'intérêt national (article L. 102-12 du code de l'urbanisme) ou d'une grande opération d'urbanisme (article L. 312-3 du même code). Au-delà de la suppression d'un degré de juridiction, ce régime spécifique prévoit également que le juge statue dans un délai de dix mois sur les recours contre les permis de construire un bâtiment comportant plus de deux logements et contre les permis d'aménager un lotissement, ainsi que contre les décisions refusant la délivrance de ces

autorisations, qu'ils soient localisés en « zone tendue » ou non (article R. 600-6 du même code).

18. Ces différents aménagements de la procédure contentieuse ne semblent pas aujourd'hui avoir fait l'objet d'évaluations exhaustives permettant d'apprécier leur efficacité, ni leur soutenabilité pour les juridictions comme pour les porteurs de projet. Si certains pans de ce régime ont été conçus comme dérogatoires et temporaires, leur champ d'application a souvent tendance à s'élargir : la suppression de l'appel pour les permis de construire des bâtiments comportant plus de deux logements a ainsi été prorogée en 2022 pour cinq ans de plus, tandis que la liste des communes soumises à la taxe annuelle sur les logements vacants a été sensiblement allongée par la loi de finances pour 2023 et son décret d'application. Ces tentatives de simplification et d'accélération du contentieux ont, par ailleurs, souvent inspiré d'autres aménagements dans des champs voisins.

B. Régime de l'autorisation environnementale

19. L'autorisation environnementale, créée en 2017 à la suite de l'expérimentation de l'autorisation unique, a rassemblé les différentes procédures et décisions environnementales requises pour les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), les installations, ouvrages, travaux et activités relevant de la loi sur l'eau (IOTA) et les autres projets soumis à évaluation environnementale mais non soumis par ailleurs à un autre type d'autorisation. Si elle ne constitue pas, à proprement parler, une autorisation unique, dès lors notamment que les projets peuvent être soumis à d'autres régimes d'autorisation, tels que ceux résultant du droit de l'urbanisme, l'autorisation environnementale agrège néanmoins diverses autorisations qui faisaient auparavant l'objet de décisions distinctes. L'article L. 181-2 du code de l'environnement dispose ainsi que : « *L'autorisation environnementale tient lieu, y compris pour l'application des autres législations, des autorisations, enregistrements, déclarations, absences d'opposition, approbations et agréments* » qu'il énumère. Ces diverses décisions, dites parfois « suiveuses », par opposition à la décision « pilote » que constituent principalement l'autorisation d'exploitation d'une installation classée pour l'environnement (ICPE) et l'autorisation d'installations, ouvrages, travaux ou activités ayant des effets sur l'eau (IOTA), mentionnées à l'article L. 181-1 du même code, comprennent notamment les dérogations à l'interdiction de destruction et de perturbations d'espèces protégées ou la non-opposition à l'implantation d'un projet dans une zone Natura 2000 en application du 4° du I de l'article L. 411-2 de ce code. Y figurent également des décisions relevant d'autres corpus juridiques, telles que les autorisations de défrichement ou les autorisations d'exploiter une installation de production d'électricité. Le contentieux de l'autorisation environnementale se répartit entre un régime de droit commun et plusieurs

régimes dérogatoires. Le régime dérogatoire prévoit notamment des critères spécifiques pour justifier d'un intérêt à agir (article R. 181-50 du code de l'environnement), l'obligation de notifier le recours au bénéficiaire de l'autorisation (L. 181-17 et R. 181-51 du même code), ainsi que la possibilité, pour le bénéficiaire, de solliciter des dommages et intérêts en cas de recours abusif.

C. Régimes spécifiques applicables à certains projets de production d'énergie, notamment renouvelable, ou de raccordement électrique

20. Si les autorisations environnementales sont, en principe, soumises à un double degré de juridiction, il en va différemment pour les autorisations concernant les éoliennes terrestres, pour lesquelles la CAA statue en premier et dernier ressort, comme pour la plupart des décisions se rapportant à ces projets, dont la liste est fixée à l'article R. 311-5 du CJA. Une règle de « cristallisation » des moyens similaire à celle appliquée en droit de l'urbanisme restreint en outre le champ du débat contentieux.

21. Le régime applicable aux éoliennes en mer est encore plus dérogatoire : le contentieux de leur construction et de leur exploitation relève directement du Conseil d'Etat, qui statue en premier et dernier ressort, en application de l'article L. 311-13 du CJA, pour le vaste ensemble de décisions mentionnées à l'article R. 311-1-1 du même code. Les réacteurs électronucléaires sont soumis à une règle de compétence comparable, qui résulte simplement du fait que les autorisations de tels projets sont délivrées par décret, ce qui implique une compétence en premier et dernier ressort du Conseil d'Etat.

22. D'autres infrastructures de production d'énergie renouvelables bénéficient, quant à elles, d'un régime distinct, prévu à l'article R. 311-6 du CJA (photovoltaïque, géothermie, hydroélectricité, méthanisation). S'ils relèvent bien du TA en premier ressort, avec la possibilité d'un appel avant le pourvoi en cassation, les recours sont soumis à un délai de jugement court (10 mois), à peine de dessaisissement. Si une procédure de régularisation est mise en œuvre devant le juge, ce délai est prolongé de six mois à compter de la réception de la mesure de régularisation. A la différence du droit commun, le délai de recours ne peut être prorogé par l'exercice d'un recours administratif. Le même régime s'applique aux ouvrages des réseaux publics de transport et de distribution d'électricité de raccordement des installations de production d'électricité, également mentionnés à cet article.

23. Un nouveau régime a également été dégagé postérieurement à l'adoption de la loi du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables dite loi « APER ». L'article R. 311-2 du CJA, prévoyant la compétence de premier et dernier ressort de la CAA de Paris, a ainsi été complété d'un 6° pour

intégrer les décisions prises en application de l'article 28 de la loi APER, par lesquelles les préfets peuvent prononcer un ordre de raccordement au réseau pour les installations de production ou les opérations de modifications d'installations industrielles dont les délais seraient supérieurs à cinq ans.

D. Régimes spécifiques applicables à certains projets agricoles

24. Certains projets agricoles sont susceptibles de relever du régime contentieux de l'autorisation environnementale précédemment décrit mais il existe également, pour certains d'entre eux, des régimes spécifiques. En application des dispositions combinées des articles L. 77-15-1 et R. 811-1-4 du CJA, le contentieux de la plupart des décisions relatives aux installations d'élevage est soumis au TA localement compétent, en premier et dernier ressort, tandis que celui des décisions relatives aux ouvrages de stockage et de prélèvement d'eau à des fins agricoles est soumis en premier et dernier ressort au tribunal administratif de Paris (article R. 811-1-3). L'article R. 77-15-1 du CJA oblige les requérants à notifier leurs recours au bénéficiaire de l'autorisation. Le champ du débat contentieux est encadré par un mécanisme de « cristallisation » des moyens similaire à ceux décrits plus haut (article R. 611-7-2 du CJA), auquel s'ajoute un mécanisme empêchant d'exercer un référé-suspension contre l'autorisation à l'expiration de ce délai (article L. 77-15-3 du CJA). S'il est exercé dans les temps, le référé-suspension bénéficie d'une présomption d'urgence et doit être jugé dans un délai d'un mois. Le recours au fond, quant à lui, est soumis à un délai de jugement de dix mois, qui n'est pas prescrit à peine de dessaisissement (article R. 77-15-2 du CJA).

25. Ce panorama illustre la sédimentation de ces divers régimes dérogatoires, qui recourent chacun à des instruments différents, mis en œuvre par le jeu de dispositions éparpillées entre divers codes, lois et décrets. Si aucun de ces différents dispositifs n'a, à ce jour, fait l'objet d'une annulation contentieuse, il en résulte, pour les juridictions comme pour les administrations et les justiciables, qu'ils soient porteurs de projet ou tiers, une grande complexité, qui n'est pas le meilleur gage d'efficacité en matière d'accélération du contentieux. Les écarts entre les différents régimes ne semblent pas répondre, dans la majorité des cas, à des spécificités liées à chaque catégorie de projets, et leur efficacité n'a, à ce jour, pas été évaluée, et encore moins démontrée. Bien au contraire, la sinuosité des parcours contentieux peut être à l'origine de ralentissements, notamment lorsque des recours sont renvoyés d'une juridiction à l'autre tant leur aiguillage est complexe.

III. Propositions écartées par le Conseil d'Etat

26. Le Conseil d'Etat a examiné les diverses mesures susceptibles d'être mises en œuvre afin d'agir sur le contentieux des projets stratégiques, notamment sur son volet environnemental. Certaines de ces options préexistaient dans d'autres régimes, d'autres figurent ou ont figuré dans des projets de texte non adoptés à ce jour. Comme cela a été évoqué au point 2, l'examen de ces pistes d'amélioration est rendu délicat par le manque de données permettant d'apprécier leur impact et leur soutenabilité, y compris, pour les mesures déjà mises en œuvre dans d'autres matières contentieuses. Le Conseil d'Etat estime néanmoins qu'il est nécessaire d'écarter un certain nombre de propositions, lorsqu'elles paraissent inadaptées à l'objectif poursuivi, notamment au regard des difficultés pratiques que peut occasionner leur mise en œuvre.

A. Recours administratif préalable

27. Le Conseil d'Etat s'est interrogé sur la pertinence d'un renforcement de la place du recours administratif préalable. Ces recours administratifs ont vu leur place revalorisée dans de nombreux contentieux, où ils sont parfois devenus obligatoires. Dans le prolongement de l'étude sur le sujet publiée par le Conseil d'Etat en 2008 (*Les recours administratifs préalables obligatoires – Etude du Conseil d'Etat – 29 mai 2008*), le Conseil d'Etat rappelle que, dans certaines configurations, ce recours administratif préalable favorise un réexamen d'un dossier, ciblé sur certaines de ses difficultés, et peut ainsi permettre de les résoudre sans recourir à l'intervention du juge, par la réformation de la décision. A tout le moins, il assure à celui qui l'exerce que les difficultés qu'il identifie ne sont pas une malfaçon mais résultent bien d'un choix délibéré de l'administration. L'étude du Conseil d'Etat de 2008, qui concluait que ces recours favorisent la prévention et la diminution du contentieux, a conservé sa pertinence. Il aurait pu sembler judicieux, à cet égard, de recourir à cet instrument.

28. Toutefois, les spécificités du contentieux environnemental et, plus largement, des projets stratégiques, conduisent le Conseil d'Etat à écarter cette piste. Ces dossiers se caractérisent, en effet, en règle générale, par un temps d'instruction relativement long, au cours duquel le projet du pétitionnaire est soumis à l'examen approfondi d'une ou plusieurs administrations et, souvent, des tiers et du public dans sa globalité. A la différence d'autres contentieux, les éventuels opposants à un projet ont ainsi l'opportunité d'en cerner les grandes lignes avant la délivrance de l'autorisation et peuvent, dès lors, peser, notamment sur les prescriptions. Ainsi, les différents points de vue ayant été confrontés durant l'instruction, les chances de succès d'un tel recours apparaissent faibles. Il ressort par ailleurs que ces recours sont souvent perçus comme une simple phase

préparatoire au contentieux, qui n'apporte aucun élément véritablement nouveau au dossier. Tout au plus le recours gracieux permet-il à l'administration d'éprouver la robustesse de sa décision et, le cas échéant, de la réformer si une faille est identifiée. Les recours hiérarchiques paraissent, quant à eux, encore plus hasardeux : ceux-ci sont traités par l'administration centrale, qui n'a pas toujours les moyens ou la volonté de réinterroger la décision complexe prise par l'administration déconcentrée.

29. Si le Conseil d'Etat ne peut qu'encourager l'administration à instruire pleinement ces recours, notamment les recours gracieux, il prend acte de cette situation à laquelle l'ensemble des acteurs du débat contentieux sont désormais habitués. Les travaux menés laissent à penser que les parties ne placent pas de grands espoirs dans leurs recours gracieux ou hiérarchiques, et se bornent à les utiliser pour bénéficier de la prorogation des délais de recours qui y est, en règle générale, attachée.

30. L'efficacité du recours administratif est par ailleurs très largement dépendante de l'objectif du requérant : si un tel recours a du sens lorsqu'il s'agit de faire évoluer les conditions de mise en œuvre d'un projet pour le rendre plus conforme aux différents intérêts en présence, il est inutile lorsque l'opposition au projet revêt un caractère principal, seul son retrait pouvant alors satisfaire la demande, ce qui est logiquement exclu si l'administration a, après une longue instruction, choisi de délivrer l'autorisation. Le contentieux des grands projets énergétiques, notamment éoliens, est particulièrement emblématique de ces oppositions difficilement surmontables.

31. Pour l'ensemble de ces raisons, le Conseil d'Etat estime que la revalorisation de la place du recours administratif n'apparaît pas susceptible d'éviter, d'accélérer ou de simplifier le contentieux des projets stratégiques. Il lui paraît néanmoins utile de rappeler que, pour certains de ces projets, notamment ceux ayant une forte dimension locale, la voie de la médiation peut permettre, lorsque l'opposition n'est pas insurmontable, d'ouvrir un espace de dialogue arbitré par un tiers qui n'a pas pris part à l'instruction initiale, et qui pourra donc tenter de concilier les objectifs des parties en présence. Si la médiation implique nécessairement d'y consacrer quelques mois, elle a déjà permis, pour certains projets (cf CAA de Nancy, 27 février 2024, *Collectivité européenne d'Alsace*, n° 23NC02138), d'éviter un contentieux susceptible de durer plusieurs années.

B. Création d'une juridiction spécialisée ou spécialisation d'une juridiction

32. Le Conseil d'Etat a également examiné l'idée de la création d'une juridiction spécialisée. Cette idée constitue une sorte de prolongement de la suppression

d'un degré de juridiction : elle se fonde sur l'idée que le contentieux des projets stratégiques, et notamment le contentieux environnemental, revêt une grande technicité qui peut justifier la spécialisation de certains juges, favorisant un traitement rapide et efficace des affaires. Cette solution paraît se justifier surtout lorsqu'un contentieux est à la fois particulièrement technique et rare : si les dossiers sont trop peu nombreux, la juridiction devra investir des ressources substantielles pour s'approprier la matière, ce qui affectera nécessairement le délai de jugement. Certains contentieux dérogent ainsi déjà aux règles de compétence de droit commun, et leur contentieux est rassemblé auprès d'une seule juridiction : le tribunal administratif de Rouen est ainsi le seul à connaître des décisions relatives au terminal méthanier flottant du Havre (R. 811-1-2 du CJA), le tribunal administratif de Paris centralise tous les contentieux relatifs aux ouvrages de stockage et de prélèvement d'eau à des fins agricoles (R. 811-1-3 du CJA), et la cour administrative d'appel de Paris traite des décisions de raccordement mentionnées ci-dessus (6° de l'article R. 311-2 du CJA).

33. La spécialisation d'une juridiction a toutefois également des inconvénients notables. Elle éloigne, tout d'abord, la justice des citoyens, alors qu'il s'agit, dans la plupart des cas, de projets ayant une très forte dimension territoriale, dont le contentieux fait l'objet d'une attention particulière. Alors que l'intervention du juge sur un projet litigieux est susceptible d'accroître l'acceptation de ce projet, l'éloignement de la juridiction peut compromettre cet effet favorable. Elle prive également le juge de certains de ses outils, tels que la visite sur place, utilisée occasionnellement par certaines juridictions.

34. Le contentieux des projets stratégiques, s'il est indéniablement technique, n'est, en revanche, pas rare au point de justifier que tous les dossiers soient traités par une seule et même juridiction. Le Conseil d'Etat ne propose donc pas de retenir cette option, en considérant que la suppression d'un degré de juridiction permettrait déjà d'aboutir à un résultat équilibré, en concentrant davantage ce contentieux, ce qui assurera à chacune des juridictions amenées à en connaître une masse critique d'affaires permettant de parvenir à un degré adéquat de technicité.

C. Procédure préalable d'admission des requêtes

35. Parfois présentée comme une solution susceptible d'accélérer le traitement du contentieux tout en désengorgeant les tribunaux, la formule visant à instaurer une procédure préalable d'admission des recours apparaît au Conseil d'Etat aussi impraticable que contre-productive. Ce mécanisme s'inspire de la procédure préalable d'admission des pourvois en cassation, qui permet au Conseil d'Etat, lorsqu'il statue comme juge de cassation, de ne pas instruire les pourvois qui ne

présentent aucun moyen sérieux et sont dès lors insusceptibles de conduire à l'annulation de la décision juridictionnelle contestée. L'absence d'instruction contradictoire et la motivation très succincte des décisions ouvrent ainsi la voie à une décision rapide sur le pourvoi, tout en permettant au juge de cassation de consacrer des ressources plus importantes aux litiges susceptibles de conduire à l'annulation de la décision déferée ou à une évolution jurisprudentielle importante.

36. Or, si les spécificités de l'office du juge de cassation justifient de recourir à cet instrument, notamment au regard de l'encadrement du débat contentieux et des moyens susceptibles d'être invoqués, ainsi que des éléments fondamentaux du dossier que constituent les décisions des premiers juges, la situation est tout à fait différente pour le juge de premier ressort. Celui-ci n'est saisi que d'une décision administrative et des écritures des parties, et il lui revient de se prononcer sur les moyens formés contre la décision. Contrairement au juge de cassation, qui est saisi de la réponse apportée à ces moyens, il lui est ainsi plus délicat d'apprécier rapidement le caractère sérieux d'une requête. La mise en œuvre d'une procédure préalable d'admission des requêtes requiert par ailleurs une organisation particulière, difficile à concilier avec les contraintes pesant sur les juridictions du fond.

37. Ainsi, dès lors que cette procédure n'a vocation à aboutir à la non-admission d'un recours que lorsqu'il est irrecevable ou que les moyens dont il est assorti sont dénués de caractère sérieux, d'autres instruments paraissent beaucoup plus efficaces. En particulier, l'ordonnance prévue à l'article R. 222-1 du CJA, régulièrement mobilisée aujourd'hui, permet, sans nécessiter une audience ou l'intervention du rapporteur public, de rejeter les recours ne relevant manifestement pas de la compétence de la juridiction administrative, ayant perdu leur objet, manifestement irrecevables, ainsi que, sous certaines conditions, les requêtes ne contenant que des moyens de légalité externe manifestement infondés, des moyens irrecevables, des moyens inopérants ou des moyens qui ne sont assortis que de faits manifestement insusceptibles de venir à leur soutien ou ne sont manifestement pas assortis des précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé. Le Conseil d'Etat estime ainsi que la substitution d'une procédure d'admission à cet instrument connu, robuste et efficace n'a pas lieu d'être retenue.

D. Resserrement des règles en matière de recevabilité ou de référés

38. Comme évoqué aux points 16 à 18, le droit de l'urbanisme a donné l'exemple d'un champ contentieux dans lequel des conditions particulières ont été posées pour que les recours des tiers soient recevables. Le Conseil d'Etat a donc recherché si des options similaires pouvaient être transposées au contentieux des

projets stratégiques, en particulier pour répondre au foisonnement d'acteurs qui se mobilisent dans le seul but d'entraver ces projets.

39. Il considère d'abord que les délais de recours devraient être préservés. Créer, spécifiquement pour ce type de projets, un délai de recours plus restreint ne lui semble pas justifié. Au regard de la longueur du contentieux, s'il s'engage, le délai de deux mois n'apparaît pas excessif, particulièrement face à des projets complexes qui supposent un investissement substantiel des éventuels requérants.

40. Le Conseil d'Etat a également réfléchi à l'instauration de conditions particulières de démonstration de l'intérêt pour agir contre les décisions relatives à des projets stratégiques. Il considère toutefois que les dispositions du droit de l'urbanisme ne sont pas transposables : celles-ci tiennent compte du caractère très local de certains projets, en veillant notamment à préserver les droits des voisins immédiats, au détriment de voisins plus éloignés ; or, une telle approche paraît exclue pour des projets stratégiques dont, par définition, l'incidence excède largement le périmètre de leur voisinage immédiat. Le Conseil d'Etat considère par ailleurs que la jurisprudence a d'ores et déjà délimité des règles particulières relatives à l'intérêt pour agir, découlant pour l'essentiel de l'encadrement prévu par l'article R. 181-50 du code de l'environnement (cf les décisions CE, 13 juillet 2012, *Société Moulins Soufflet*, n°s 339592, 340356, aux tables ; CE, 30 janvier 2013, *Société Nord Broyage*, n° 347347, aux tables ; CE, 11 décembre 2023, Département de la Charente-Maritime, n° 467009, aux tables, et décision du même jour, *Région Auvergne-Rhône-Alpes*, n° 470723, aux tables). L'introduction de restrictions encore plus sévères pourrait donc porter une atteinte excessive au droit au recours, qui revêt une importance toute particulière en matière de droit de l'environnement. La restriction de l'intérêt à intervenir paraît soulever moins de difficultés mais, là encore, la jurisprudence fournit des illustrations qu'il ne paraît pas utile de figer ou d'étendre (cf par exemple, pour l'intérêt à intervenir d'une région dans un litige relatif à des éoliennes terrestres, CE, 12 juillet 2024, *Association Regards de la Durande et autres*, n°s 464958, 464970, aux tables). En particulier, l'hypothétique impact négatif de certaines interventions sur la durée et le volume de contentieux paraît pouvoir être maîtrisé par la conduite de l'instruction par le juge, sans qu'il soit nécessaire d'entrer dans des mécanismes complexes reposant sur un agrément des intervenants éventuels.

41. Enfin, le Conseil d'Etat n'estime pas opportun de reprendre les mécanismes qui proscrivent l'exercice d'un référé-suspension postérieurement à la « cristallisation » des moyens. Il n'existe pas de justification particulièrement convaincante à une telle restriction : l'intérêt d'un requérant souhaitant s'opposer à un projet le poussera à rechercher la suspension de son autorisation au plus vite

et, en cas d'échec, s'il saisit de nouveau le juge des référés, ce dernier pourra aisément se prononcer sur la demande si celle-ci n'est assortie d'aucun élément nouveau.

42. Dans un registre proche du précédent, en matière de référés, le Conseil d'Etat n'a identifié aucun motif qui pourrait justifier de s'écarter des règles de droit commun en vigueur dans le CJA, et notamment ses articles L. 521-1 (référé-suspension) et L. 521-2 (référé liberté). Il n'est pas contestable que les référés induisent des délais de réponse très contraints et mobilisent à brève échéance des moyens conséquents, y compris au sein des administrations lorsqu'elles sont en défense, et, bien sûr aussi, au sein des juridictions. L'essentiel est toutefois que la mise en place d'outils processuels innovants en cette matière, lors de l'entrée en vigueur du CJA en 2001, a constitué une avancée substantielle de l'Etat de droit et a apporté une réelle valeur ajoutée dans le contrôle juridictionnel de l'action de l'administration. Le Conseil d'Etat estime qu'une remise en cause de ces dispositifs porterait atteinte à l'effectivité du droit de recours et que rien ne justifie au surplus que la possibilité d'obtenir une décision du juge des référés soit limitée spécialement dans les contentieux touchant au droit de l'environnement.

E. Délais de jugement aboutissant au dessaisissement d'office d'une juridiction

43. Le Conseil d'Etat ne peut que réitérer son opposition à l'instauration de délais de jugement prescrits à peine de dessaisissement. Ces mécanismes, qui existent dans certains contentieux, présentent de nombreux inconvénients pour un avantage incertain sur la durée totale du contentieux. Certains acteurs soulignent ainsi qu'ils aboutissent à des instructions incomplètes, qui ne permettent pas au juge d'être parfaitement éclairé sur le litige, sans même permettre systématiquement de respecter le délai. Certains dossiers font ainsi l'objet de deux instructions accélérées d'abord devant le tribunal puis devant la cour, qui, même cumulées, demeurent insuffisantes au regard de l'ampleur des dossiers. En ce cas, les dossiers ne sont toujours pas en état d'être jugés, ce qui peut aboutir à un second dessaisissement. Cet escamotage d'un ou deux degrés de juridiction n'est pas dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice. Les acteurs consultés s'accordent, pour la plupart, sur l'idée qu'une instruction sérieuse, bien qu'un peu plus longue, est préférable, quitte à prévoir que la juridiction concernée statue en premier et dernier ressort.

44. Au-delà de ces considérations, les délais de jugement, incompatibles avec une matière susceptible de générer un nombre important d'autorisations et de décisions connexes, constituent toujours une contrainte particulièrement forte pour les juridictions, qui les voient se multiplier depuis quelques années. La gestion du stock contentieux devient alors particulièrement technique et ne

permet parfois simplement pas de concilier les différentes urgences présentées au juge, dans un contexte d'augmentation substantielle du nombre de recours, et notamment de référés. La soutenabilité d'un délai contraint avec dessaisissement, pour l'ensemble des projets stratégiques, est donc hors de portée.

45. Le Conseil d'Etat relève également que l'instauration d'un tel délai imposerait au juge de conduire une instruction extrêmement dynamique et peu flexible, qui soumettrait les parties à une forte pression pour produire dans le temps imparti, alors que certaines d'entre elles, et notamment l'administration, admettent déjà être en tension avec les rythmes actuels. Elle imposerait donc que l'ensemble des acteurs s'organise en conséquence afin d'être en mesure de faire face aux demandes du juge.

46. Les mécanismes de dessaisissement se heurtent par ailleurs parfois frontalement aux pouvoirs du juge de plein contentieux ainsi qu'aux pouvoirs de régularisation du juge, lorsque le vice qu'il identifie est susceptible d'être corrigé par ce biais. Lorsque l'article L. 181-18 du code de l'environnement n'est pas applicable (cf à cet égard, CE, 10 novembre 2023, *Société ENEDEL 7*, n° 474431, au Recueil), la prolongation du délai de jugement alors prévue par les textes n'est pas applicable, de sorte que le juge peut être amené à renoncer à mettre en œuvre ce pouvoir (à titre d'exemple, CAA de Douai, 6 février 2025, *Commune d'Othis et autres*, n° 24DA00735).

F. Généralisation de l'amende pour recours abusif

47. Le Conseil d'Etat note que de nombreux porteurs de projet font part d'un attachement marqué au dispositif de l'amende pour recours abusif, perçue comme un instrument susceptible de dissuader certains acteurs particulièrement actifs dans le prétoire. Cette piste n'est cependant pas retenue par le Conseil d'Etat. Elle doit, tout d'abord, être distinguée des dispositifs qui permettent au bénéficiaire de l'autorisation de solliciter des dommages et intérêts s'il s'estime lésé par un recours abusif. L'amende pour recours abusif constitue, au contraire, un pouvoir propre du juge, qui lui permet, de sa propre initiative, de sanctionner une partie faisant un usage abusif de son droit au recours. Toutefois, un recours perdu ne peut que rarement être qualifié d'abusif. En pratique, les amendes pour recours abusif sont prononcées pour l'essentiel à l'encontre des requérants les plus quérulents. Dans ces conditions, l'introduction de dispositions se bornant à rappeler le cadre d'emploi de l'amende pour recours abusif pour les projets stratégiques paraîtrait largement inutile. Le Conseil d'Etat estime que cette faculté doit rester à la main du juge, qui la manie avec discernement. Toute forme de généralisation ou d'automatisation de cette amende se heurterait nécessairement au droit au recours.

IV. Propositions retenues par le Conseil d'Etat

A. Champ d'application du régime dérogatoire envisagé

48. En réponse à la demande du Premier ministre de « *trouver des voies d'accélération des contentieux applicables aux projets stratégiques afin de ne pas en retarder indûment la réalisation* », le Conseil d'Etat s'est interrogé sur la nature des projets susceptibles de justifier un régime dérogatoire. Un tel objectif est en effet légitime s'il permet, pour des projets servant des objectifs d'intérêt général précisément identifiés et documentés et qui sont aisément et rapidement identifiables en tant que projets stratégiques, de statuer plus rapidement sur leur légalité en appliquant un régime contentieux spécifique.

49. Le Conseil d'Etat estime, en premier lieu, que la définition des projets stratégiques concernés doit être cohérente et lisible, et reposer sur des critères aussi objectifs que possible. Les projets stratégiques sont ceux qui tendent à répondre à des objectifs généraux d'une importance particulière, préalablement identifiés et pour la satisfaction desquels des critères spécifiques sont fixés. Une telle manière de procéder est somme toute fréquente. Elle prévaut, par exemple, en matière d'urbanisme pour déterminer les projets de logement sur lesquels les tribunaux administratifs se prononcent en premier et dernier ressort afin, « *dans les zones où la tension entre l'offre et la demande de logements est particulièrement vive, de réduire le délai de traitement des recours pouvant retarder la réalisation d'opérations de construction de logements ayant bénéficié d'un droit à construire* » (cf, par exemple, CE, 2 juin 2023, *SCI du 90-94 Avenue de la République*, n° 461645, au Recueil). C'est également la voie qui a été empruntée en ce qui concerne le régime contentieux spécifique applicable à certaines énergies renouvelables non éoliennes. L'article R. 311-6 du CJA fixe ainsi des critères centrés sur les projets les plus importants pour contribuer à l'objectif d'intérêt général d'accélération de la mise en œuvre des projets de production d'énergie à partir de sources renouvelables (cf CE, 12 avril 2024, *Conférence des bâtonniers de France et autre*, n° 470092, aux tables), lequel répond à la nécessité, d'une part, de limiter l'usage des énergies fossiles dans un but de lutte contre le réchauffement climatique et, d'autre part, de garantir la souveraineté énergétique de la France.

50. Pour permettre d'identifier aussi facilement que possible un projet stratégique, et ainsi en cas de recours juridictionnel de lui assigner le traitement contentieux dérogatoire ayant vocation à s'appliquer, il est proposé de retenir une double condition, l'une de fond et l'autre de forme.

1) Une condition de fond : le rattachement du projet à une nomenclature d'opérations contribuant significativement à une politique publique stratégique

51. Le Conseil d'Etat recommande d'adosser la définition des projets stratégiques à une nomenclature fondée sur des critères clairs, aussi objectifs que possible et aisément vérifiables. Ces critères pourraient tenir principalement à la nature des projets, être techniques (critères de superficie, de production, de linéaire d'infrastructures, ...) ou financiers (par exemple, le coût total du projet). Cette nomenclature serait définie de telle sorte que les projets entrant dans son périmètre apporteraient une contribution significative à la réalisation d'objectifs de politiques publiques d'une importance caractérisée.

52. Le Conseil d'Etat estime qu'ont vocation à figurer parmi les thématiques retenues pour l'établissement de la nomenclature, le développement des énergies décarbonées, la préservation de la biodiversité, la prévention et la lutte contre les risques naturels et technologiques, la lutte et l'adaptation au changement climatique, le développement des grandes infrastructures (transports, hôpitaux, ...) mais aussi les projets contribuant à la souveraineté industrielle et à la défense nationale. Il ne regarde pas cette liste comme limitative et ajoute que définir la nomenclature et la faire évoluer dans le temps ne revêt pas un caractère purement technique, mais procède d'un choix politique. L'identification de ces objectifs généraux permettrait en outre de limiter les atteintes portées au principe d'égalité en justifiant que certains projets soient soumis à un régime contentieux accéléré.

53. Le Conseil d'Etat estime qu'il serait souhaitable de se référer autant que possible à des nomenclatures existantes et connues, le cas échéant en harmonisant les dénominations et les effets de droit liés à cette qualification. Les projets entrant dans le champ de l'article R. 121-2 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, eu égard à leur ampleur, semblent ainsi constituer un ensemble de projets susceptibles d'être qualifiés de stratégiques en tout état de cause. A l'inverse, si certains critères de la nomenclature annexée à l'article R. 122-2 du code de l'environnement, définissant les projets soumis à évaluation environnementale systématique, semblent pouvoir être réutilisés, le Conseil d'Etat souligne que tous les projets relevant de cette catégorie ne semblent pas pouvoir être regardés comme des projets à caractère stratégique au sens de la présente étude. Il considère que si le Gouvernement souhaite réutiliser une telle nomenclature, il lui appartiendra d'y sélectionner les critères et projets répondant à la définition de projet stratégique.

Il ajoute que privilégier une référence à des nomenclatures déjà existantes pour bâtir la liste des projets considérés comme stratégiques n'interdirait pas de

compléter celle-ci par certains projets non couverts par les textes en vigueur. Dans le délai contraint qui lui a été accordé, le Conseil d'Etat n'a pas eu la possibilité d'établir lui-même un projet de nomenclature. Si ses recommandations sont retenues, il appartiendra au pouvoir réglementaire de la définir.

Cette nomenclature pourrait, à titre d'exemple, prendre appui sur les références suivantes :

- pour le développement des énergies décarbonées, pourraient être concernés les parcs éoliens classés au titre de l'article L. 511-2 du code de l'environnement, ainsi que les autres projets de production d'énergie renouvelable actuellement visés par la nomenclature de l'article R. 311-6 du CJA ;
- pour le développement des grandes infrastructures de transport, le régime pourrait être restreint aux projets faisant l'objet d'une évaluation environnementale systématique en application de l'article R. 122-2 du code de l'environnement, afin de limiter la mesure aux projets qui sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou la santé humaine. Ce premier critère pourrait être complété par un critère de coût afin de limiter la dérogation aux projets présentant des enjeux financiers publics importants ;
- pour les projets économiques et industriels, pourraient être inclus les projets d'intérêt national majeur pour la transition écologique ou la souveraineté nationale visés par l'article L. 300-6-2 du code de l'urbanisme ou constituant une opération d'aménagement à destination d'industrie ou d'entrepôt, au sens du 5° de l'article R. 151-28 du code de l'urbanisme, d'une superficie supérieure ou égale à un seuil défini à un niveau suffisamment haut pour limiter la dérogation aux projets les plus significatifs.

54. D'autres opérations pourraient légitimement trouver leur place dans cette nomenclature, notamment les projets répondant à une « raison impérative d'intérêt public majeur » (RIIPM), ou relevant d'une présomption de RIIPM. Le Conseil d'Etat estime que, pour être applicable, la nomenclature agrégée qui résultera de cet important travail de réutilisation de critères existants devra être aussi claire et synthétique que possible, tout en permettant l'identification objective des projets réellement stratégiques.

55. Enfin, le Conseil d'Etat admet que la notion de « projet stratégique » puisse être appréhendée d'une manière particulière en matière agricole et d'élevage. Compte tenu des structures de l'agriculture et de l'élevage en France, les projets en la matière peuvent, en effet, revêtir, dans certains cas, un caractère stratégique eu égard aux objectifs de sécurité alimentaire, tout en ayant une dimension plus limitée que dans d'autres champs d'activités (énergie, transports, ...). Le facteur

territorial peut également jouer. Les travaux préparatoires à cette étude se sont déroulés peu après l'entrée en vigueur de l'article 44 de la loi du 24 mars 2025 d'orientation pour la souveraineté alimentaire et le renouvellement des générations en agriculture qui avait été précédée par le décret n° 2024-423 du 10 mai 2024 portant création d'un régime contentieux dérogatoire. Codifié aux articles L. 77-15-1 et suivants du CJA, ce régime s'applique, d'une part, aux litiges relatifs aux installations, ouvrages, travaux ou activités soumis à l'article L. 214-1 du code de l'environnement et se rapportant au stockage d'eau et aux prélèvements sur certaines ressources hydrauliques et, d'autre part, aux litiges relatifs aux installations d'élevage de diverses espèces animales soumises à l'article L. 511-1 du code de l'environnement. Le législateur s'est également de nouveau exprimé sur le sujet par la loi du 11 août 2025 visant à lever les contraintes à l'exercice du métier d'agriculteur, qui a donné lieu à des réserves d'interprétation formulées par le Conseil Constitutionnel à l'appui de sa décision n° 2025-891 DC du 7 août 2025.

56. Le Conseil d'Etat considère qu'au regard de ces éléments, les projets concourant significativement à l'objectif assigné aux pouvoirs publics de préserver la sécurité alimentaire du pays peuvent être de nature à revêtir un caractère stratégique. Il relève que, par différents textes dont certains sont récents, des projets relevant de l'agriculture et de l'élevage ont été regardés comme revêtant une importance suffisamment caractérisée pour justifier la mise en œuvre d'un régime procédural dérogatoire.

57. Le Conseil d'Etat recommande par ailleurs de ne pas se limiter à une approche cantonnée à la nature de l'acte pris. En particulier, il ne lui semble pas pertinent de soumettre tous les projets requérant une autorisation environnementale à un régime accéléré. Plusieurs inconvénients lui paraissent, en effet, résulter d'une telle solution :

- tout d'abord, il n'y a pas d'identité entre les projets stratégiques et ceux soumis à autorisation environnementale. Le Conseil d'Etat estime que les projets soumis à autorisation environnementale ne sont pas tous stratégiques et qu'inversement, certains projets stratégiques ne sont pas soumis à autorisation environnementale. Ce qui est logique dans la mesure où le critère retenu pour soumettre un projet à autorisation environnementale tient à ses conséquences au regard des intérêts définis aux articles L. 211-1 et L. 511-1 du code de l'environnement et non aux objectifs que poursuit le projet ;
- ensuite, retenir que tous les projets soumis à autorisation environnementale constituent des projets stratégiques ne permettrait pas de traiter la question. Un tel choix supposerait alors de combiner deux approches et compliquerait singulièrement le régime applicable. Il en

résulterait, en effet, un système complexe dans lequel les projets stratégiques seraient identifiés selon des modalités différentes, à savoir, d'une part, selon leur nature et leurs caractéristiques et, d'autre part, selon le type de décision auquel ils sont soumis ;

- enfin, un tel choix conduirait à peser sur l'organisation des juridictions administratives, en soumettant l'intégralité du contentieux afférent aux autorisations environnementales à un régime contentieux spécifique et contraint. Il est rappelé qu'environ 800 autorisations sont délivrées chaque année et le taux de recours contre celles-ci est élevé même si, parmi ces autorisations, certaines sont déjà soumises à des règles procédurales dérogatoires, s'agissant notamment du contentieux des éoliennes.

58. Le Conseil d'Etat considère en conséquence que le nombre de projets relevant du régime contentieux dérogatoire doit demeurer raisonnable et se limiter, dans toute la mesure du possible, à de « grands » projets, notamment les projets d'importance nationale. Ce point est d'autant plus déterminant qu'il lui paraît nécessaire de soumettre à ce régime non seulement les autorisations dont doivent faire l'objet les projets « stratégiques », mais également les éventuelles décisions « connexes » à ces autorisations, c'est-à-dire celles indispensables à la réalisation du projet et qui ne sont pas intégrées à l'autorisation de principe, notamment les décisions prises sur le fondement du code de l'urbanisme. En effet, si seules les autorisations autorisant de tels projets devaient bénéficier de la voie contentieuse accélérée, il serait facile aux requérants souhaitant entraver ces projets de multiplier les recours contre les décisions connexes soumises, elles, au régime contentieux de droit commun, bloquant ainsi l'avancée des projets pour une longue durée voire le paralysant définitivement. L'efficacité du régime dérogatoire conduit donc plutôt à inclure dans ce régime, au-delà de l'autorisation de principe, les décisions subséquentes à l'autorisation, à cette autorisation.

Le Conseil d'Etat observe qu'il est possible de s'interroger également sur le point de savoir si les décisions antérieures à l'autorisation du projet, telles que les déclarations d'utilité publique, ne devraient pas également bénéficier d'un tel traitement. Cela ne signifie pas que le contentieux de toutes ces décisions devrait faire l'objet d'une instance unique mais que les recours dirigés contre elles devraient, dans toute la mesure du possible, faire l'objet des mêmes règles contentieuses. Dès lors que le nombre de décisions rattachées à des projets stratégiques est susceptible d'excéder nettement le nombre de ces projets, le Conseil d'Etat ne peut que recommander une grande prudence dans la définition du périmètre retenu si l'on veut que le régime contentieux dérogatoire produise en pratique les effets attendus.

59. Le Conseil d'Etat souligne l'importance qui s'attache à ce que la juridiction administrative puisse faire face dans des conditions satisfaisantes à la charge créée par ce régime (notamment les éventuels délais contraints, les particularités de la conduite de l'instruction, ...) et que cette charge ne pèse pas indûment sur les parties afin que soit garantie la sérénité dans la conduite de l'instance ainsi que le respect du principe du contradictoire.

60. Le Conseil d'Etat insiste aussi sur la nécessité de pouvoir à l'avenir évaluer avec précision le nombre de projets concernés. Il rappelle que les instances consultatives de la juridiction administrative (conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel et commission supérieure du Conseil d'Etat) ont régulièrement regretté l'absence d'évaluation satisfaisante, voire l'absence de toute évaluation, du volume des projets concernés lorsque des régimes contentieux dérogatoires ont, dans la période récente, été institués. Le Conseil d'Etat juge indispensable que ces instances consultatives, si elles étaient saisies d'un texte traduisant les recommandations de cette étude, puissent bénéficier d'une estimation aussi précise que possible du nombre de décisions susceptibles d'entrer dans le régime dérogatoire au regard de la nomenclature retenue.

61. Enfin, le Conseil d'Etat relève que, si la définition de la nomenclature des projets appelant un traitement contentieux dérogatoire relève de la voie réglementaire, une intervention du législateur serait nécessaire s'il était décidé de soumettre les « projets stratégiques à un régime juridique dérogeant, sur certains points, à des règles relevant du domaine de la loi en vertu de l'article 34 de la Constitution.

2) Une condition de forme : une mention expresse dans la décision elle-même

62. Comme pour toute décision administrative, la notification de la décision devra naturellement mentionner les voies et délais de recours. Cependant, pour les besoins de la mise en œuvre du régime dérogatoire en matière de décisions environnementales vis-à-vis des projets stratégiques, le Conseil d'Etat propose d'aller plus loin et d'introduire une véritable condition de forme, laquelle impliquerait que soit mentionné, dans le dispositif de la décision administrative elle-même, que le régime contentieux dérogatoire est applicable en cas de contentieux contre celle-ci.

63. Le Conseil d'Etat souligne la difficulté qu'il peut y avoir pour déterminer si une décision fait ou non l'objet d'un régime contentieux spécifique. Cette difficulté est rencontrée par les porteurs de projet comme par les riverains et les associations de protection de l'environnement qui s'y opposent. Elle se rencontre également à

l'enregistrement des affaires dans les juridictions administratives, ce qui peut conduire à des problèmes d'aiguillage et à des retards dans l'instruction et le jugement des dossiers. Un dossier mal engagé *ab initio* peut aisément perdre quelques semaines voire plus, en pure perte.

64. Le Conseil d'Etat recommande donc, afin de minimiser ce risque, d'indiquer explicitement, dans un article spécifique de la décision, qu'un régime contentieux dérogatoire s'applique. Une formulation possible serait : « Pour l'application du régime dérogatoire prévu à l'article x du CJA, la présente décision est regardée comme relevant d'un projet stratégique, au sens de ces dispositions ».

65. Il ajoute que cette indication ne devrait toutefois pas fragiliser la légalité de la décision administrative. Il serait donc pertinent, d'une part, de préciser dans un texte que cette mention est sans incidence sur la légalité de la décision et, d'autre part, de déterminer dans quelles conditions l'applicabilité du régime contentieux dérogatoire peut faire l'objet d'une contestation. Il paraît, à cet égard, possible de s'inspirer des dispositions de l'article R. 312-2 du CJA, qui limitent la possibilité d'invoquer le moyen tiré de l'incompétence territoriale d'un TA. Ainsi, si l'applicabilité du régime dérogatoire venait à être discutée devant le premier juge, lequel pourrait renvoyer, le cas échéant, l'affaire à la juridiction compétente, ce moyen ne pourrait plus ni être invoqué par les parties, ni être soulevé d'office au stade de la cassation. Si certains régimes font l'économie d'un tel système (par exemple, le régime contentieux dérogatoire en matière d'urbanisme), le Conseil d'Etat estime qu'en cette matière, la difficulté d'identification des projets concernés au regard de critères techniques le justifie.

B. Mise en place d'une procédure contentieuse accélérée dérogatoire, à titre expérimental

1) Règles de compétence

66. Le Conseil d'Etat rappelle que, pour les raisons indiquées aux points 9 à 12, la suppression de l'appel conduisant à l'institution de la CAA ou du TA comme juge de premier et dernier ressort est un choix qui doit demeurer exceptionnel et qui mérite d'être justifié par des considérations objectives. Ce choix renvoie aux différences significatives existant entre les deux types de juridiction. Elles se distinguent en effet par le type d'affaires qu'elles traitent : les TA doivent traiter, concomitamment et à flux tendu, des affaires exigeantes et des contentieux de masse dont les cours sont parfois dispensées (permis à points, contentieux sociaux, taxes locales, ...) alors que, si les cours traitent un flux moindre arithmétiquement, elles doivent connaître de dossiers souvent chronophages, lourds et complexes.

67. Le Conseil d'Etat estime que la solution la plus logique consisterait à attribuer le jugement en premier et dernier ressort de la plus grande partie des recours portant sur les décisions environnementales relevant des projets stratégiques aux cours administratives d'appel. Il ne peut toutefois pas être exclu que certains recours soient confiés aux tribunaux administratifs, comme c'est au demeurant déjà le cas en matière d'agriculture et d'élevage, dès lors que ceux-ci sont souvent en résonance avec des problématiques territoriales pour lesquelles le ressort du tribunal peut constituer un échelon pertinent.

68. S'agissant du contentieux des éoliennes en mer, dans la mesure où il est proposé de mettre en place une procédure plus rapide et efficace pour les projets stratégiques dans leur ensemble, l'attribution de ce contentieux au Conseil d'Etat en premier et dernier ressort n'apparaîtrait plus pertinente. Pour que la répartition du contentieux des éoliennes en mer soit cohérente, le Conseil d'Etat estime qu'il serait possible, selon une logique de façade maritime, de se fonder sur les ressorts des différentes préfectures maritimes, définis à l'article 6 du décret n° 2004-112 du 6 février 2004 relatif à l'organisation de l'action de l'Etat en mer, et ainsi d'attribuer à la cour de Douai les affaires d'éoliennes en mer dans le ressort de la préfecture maritime de Cherbourg (de la frontière belge au Mont Saint-Michel), à celle de Nantes les litiges compris dans le ressort de la préfecture maritime de Brest (du Mont Saint-Michel à la frontière espagnole) et à celle de Marseille les litiges compris dans le ressort de la préfecture maritime de Toulon, pour toute la façade méditerranéenne. L'éolien en mer incomberait donc à trois cours administratives d'appel.

2) Règles de recevabilité

69. Le Conseil d'Etat recommande que soit transposé aux décisions relatives aux projets stratégiques un régime proche de celui prévalant en droit de l'urbanisme, exigeant du demandeur qu'il notifie, spontanément et à peine d'irrecevabilité, son recours à l'auteur de la décision litigieuse et à son ou ses bénéficiaires. Cette obligation n'est, en effet, guère lourde pour l'auteur du recours, mais elle permet de gagner du temps eu égard à l'information des défendeurs. Elle peut ainsi concourir à la célérité des productions des parties et ainsi réduire les délais mis à juger par l'instance. Elle est, en outre, déjà en vigueur s'agissant des principales autorisations d'urbanisme (R. 600-5 du code de l'urbanisme) et pour les autorisations environnementales (L. 181-17 du code de l'environnement). Cette généralisation pourrait donc être introduite dans le cadre d'un nouveau régime dérogatoire, et ne suppose probablement pas l'intervention du législateur.

70. Comme évoqué plus haut, le Conseil d'Etat constate que l'exercice du recours administratif préalable ne produit, en matière de contentieux environnemental, que de maigres résultats. Même si ce résultat n'est guère satisfaisant au regard des principes, les administrations défenderesses ne semblent pas disposer de moyens suffisants ou de la volonté pour les traiter et prendre une décision explicite rapportant ou modifiant la décision ou rejetant la demande. Dès lors, en pratique, l'exercice du recours administratif préalable a essentiellement pour effet quasi exclusif de prolonger le délai du recours contentieux, ce qui aboutit accessoirement à retarder l'intervention du règlement juridictionnel. Le Conseil d'Etat considère qu'il est possible d'adopter une disposition réglementaire spécifique dérogeant au droit commun et prévoyant qu'en matière de projets stratégiques, l'exercice du recours administratif n'a pas pour effet de prolonger le délai d'exercice du recours contentieux. En d'autres termes, celui-ci devrait en toute hypothèse être exercé dans les deux mois suivant l'intervention de la décision critiquée, qu'un recours administratif ait entretemps été exercé ou non.

3) Instruction

71. Le Conseil d'Etat estime, ainsi qu'il a été dit précédemment, que l'accélération du traitement contentieux des projets stratégiques suppose la conjugaison des efforts de l'ensemble des acteurs du procès. Elle implique, en particulier, que l'instruction soit menée de manière dynamique, ce qui suppose que les parties s'organisent pour produire dans des délais brefs, en respectant les consignes émises par le juge à ce sujet. Il ne s'agit pas d'un point de détail : la longueur de l'instruction s'explique aujourd'hui en grande partie par le délai pris par les parties pour produire, particulièrement pour certaines administrations mises en difficulté par le volume de contentieux qu'il leur revient de traiter, ce qui les conduit à produire très tardivement et à retarder *de facto* l'intervention de la décision de justice.

72. Le Conseil d'Etat souligne donc que pour atteindre l'objectif d'un traitement contentieux accéléré des projets stratégiques, la mobilisation de l'ensemble des parties prenantes est indispensable. Il rappelle en outre que le juge dispose de plusieurs instruments susceptibles de contribuer à dynamiser l'instruction, tels que le calendrier prévisionnel d'instruction, prévu à l'article R. 611-11-1 du CJA. Celui-ci permet, dès l'enregistrement de la requête ou lorsque l'affaire est en état d'être jugée, d'informer les parties de la date ou de la période à laquelle il est envisagé de l'appeler à l'audience et de leur préciser la date à partir de laquelle l'instruction pourra être close par l'émission d'une ordonnance portant clôture immédiate ou par celle de l'avis d'audience (ci-après « date de clôture au plus tôt »).

Il s'agit d'un outil souple pour le juge, qui n'empêche pas le traitement du dossier par ordonnance sur le fondement de l'article R. 222-1 du CJA le cas échéant, et qui permet de fixer une période d'audiencement suffisamment large et qui n'est pas prescrite à peine d'irrégularité du jugement. En outre, la fixation de la date de clôture d'instruction peut être ajustée en cours de procédure, tout comme la période d'audiencement prévisionnelle. Il s'agit également d'un outil intéressant pour les parties, bien connu des avocats, qui permet, si son usage est précoce, de donner une visibilité sur la période d'audiencement du dossier et d'anticiper, cette période d'audiencement approchant, une instruction resserrée du dossier. Il s'agit, enfin, d'un outil utile pour accélérer l'instruction, dès lors que la possibilité d'une clôture immédiate incite les parties à produire dans les délais fixés. A l'aide d'un tel instrument, le juge est ainsi à même de prendre sa part à la dynamisation de l'instruction indispensable à l'accélération du traitement contentieux.

73. La fixation, à l'intention des parties, d'une date ou d'une période d'audiencement prévisionnelle est de nature à leur offrir une visibilité utile sur le contentieux à venir, notamment pour leur permettre de s'organiser, tant pour leurs écritures que pour la gestion des conséquences de ce contentieux sur la conduite du projet. La juridiction conserve bien entendu la faculté d'ajuster cette date en fonction des divers facteurs qui viendraient à rendre son respect impossible.

74. Par ailleurs, plusieurs régimes dérogatoires actuellement en vigueur comportent un mécanisme de « cristallisation » automatique des moyens au cours de l'instruction. Si, dans le droit commun, le président de la formation de jugement ou le président de la chambre chargée de l'instruction peut, sans clore l'instruction, fixer par ordonnance une date à compter de laquelle les parties ne pourront plus invoquer de moyens nouveaux (article R. 611-7-1 du CJA), dans certains litiges, ce mécanisme se déclenche automatiquement (article R. 611-7-2 du CJA, article R. 600-5 du code de l'urbanisme). Dans ce cas, plus aucun moyen nouveau ne peut être soulevé à l'expiration d'un délai de deux mois à compter de la communication du premier mémoire en défense.

75. Cet instrument, qui ne requiert donc aucune intervention du juge, présente l'avantage de contraindre les parties à présenter rapidement les points essentiels de leur argumentation, ce qui permet au juge d'approfondir l'instruction sur ces points sans évolution possible du périmètre du débat contentieux. Il permet également de contrecarrer les tactiques dilatoires parfois déployées par certains requérants, qui présentent leurs moyens au fil de l'eau, allongeant l'instruction en rendant nécessaire la communication de chaque mémoire. Lorsque ce mécanisme est automatique, il paraît généralement bien compris et intégré par les parties, et n'impose pas au juge de prendre une décision spécifique. Il peut,

certes, présenter l'inconvénient de générer un débat contentieux sur le caractère nouveau ou non d'une partie de l'argumentation, mais les différents acteurs interrogés lors des travaux préparatoires à cette étude, dans leur majorité, sont d'avis qu'il s'agit d'un outil précieux pour maîtriser la durée et la complexité d'une procédure. Le Conseil d'Etat estime qu'il pourrait donc être intégré au régime dérogatoire applicable aux projets stratégiques, certains de ceux-ci en bénéficiant déjà dans leur régime propre.

4) Prolongation de la durée de validité des autorisations connexes

76. Le Conseil d'Etat note l'intérêt suscité, notamment dans le domaine agricole, par l'une des caractéristiques, récente, du régime contentieux dérogatoire s'appliquant à certains ouvrages et installations. Il s'agit de la suspension de la durée de validité des autorisations connexes à la décision attaquée, pendant le temps nécessaire à ce que le juge statue (article L. 77-15-4 du CJA). Cette disposition permet d'éviter qu'un projet ne soit privé d'une partie de ses autorisations par le seul effet du recours contentieux, dont la durée de traitement, même lorsqu'elle est resserrée, est susceptible d'entraîner la caducité d'une partie des décisions administratives.

77. Le Conseil d'Etat estime qu'il serait opportun de transposer ce mécanisme au contentieux des projets stratégiques. Chaque fois que nécessaire, la durée de validité de l'autorisation accordée, le cas échéant, par la décision attaquée ainsi que celle des autres autorisations nécessaires à la réalisation du projet devraient être prorogées, jusqu'à la notification au bénéficiaire d'une décision juridictionnelle irrévocable au fond. Cet aménagement a été introduit par voie législative en ce qui concerne les projets agricoles (article L. 77-15-4 du CJA), au motif notamment que la durée de certaines des autorisations concernées a été définie par le législateur lui-même (cf par exemple les articles L. 523-7 et L. 523-9 du code du patrimoine). Le Conseil d'Etat estime nécessaire d'adopter ce niveau de norme pour toute transposition de ce mécanisme.

5) Délai de jugement

78. Si la mise en place de délais de jugement prescrits à peine de dessaisissement doit être écartée pour les raisons développées au point 43 et notamment dans les contentieux de l'environnement qui sont marqués par leur complexité et par la multiplicité des acteurs concernés, le Conseil d'Etat estime envisageable, s'agissant de projets stratégiques en nombre limité, de conserver des délais maximums de jugement qui ne soient pas assortis d'un dessaisissement. Ces délais existent déjà dans de multiples procédures dérogatoires que la présente étude propose d'harmoniser, et cet objectif paraît de nature à justifier la contrainte que

constituent de tels délais pour le juge. Le Conseil d'Etat observe que les inconvénients de cet instrument sont partiellement compensés par certains bénéfices : les délais maximums de jugement peuvent donner de la visibilité aux acteurs du procès, qui peuvent prévoir la durée du contentieux lorsqu'il s'ouvre, tout en encourageant la juridiction et les parties qui sont appelées à produire à prioriser certains dossiers.

79. Pour produire les effets attendus, ces délais maximums de jugement doivent respecter plusieurs conditions. Au-delà du nombre de dossiers soumis à de tels délais, qui doit nécessairement demeurer limité, il paraît utile de prévoir un délai suffisamment long pour permettre aux juridictions de statuer après une instruction sérieuse, particulièrement importante pour des projets stratégiques souvent complexes. Le Conseil d'Etat estime, au regard des constats faits par les représentants de juridictions du fond qu'il a associés à la réflexion, qu'il ne serait pas réaliste de fixer un délai inférieur à dix mois pour le contentieux des projets stratégiques.

80. Le Conseil d'Etat souligne en outre la nécessité de veiller à ce que ce délai n'entre pas en contradiction avec l'office du juge et les devoirs s'imposant à celui-ci. L'une des difficultés parfois rencontrées réside dans l'articulation de ce délai maximum de jugement avec les procédures de régularisation. Celles-ci donnent généralement lieu à une prorogation pour quelques mois du délai de jugement prévu par les textes, mais il existe également des cas dans lesquels cette extension du délai n'a pas été prévue. A titre d'exemple, il apparaît peu probable qu'une juridiction soumise à un délai de dix mois s'engage dans une régularisation si elle n'est pas déliée de ce délai de jugement. Les mesures susceptibles d'être exigées pour permettre la régularisation sont par ailleurs d'une durée très variable. Il paraît donc délicat de fixer un délai maximal pour la régularisation, le juge devant conserver, sur ce point, une marge de manœuvre importante selon les opérations qu'il prescrit pour rectifier l'autorisation qui lui est soumise. En revanche, il paraît possible de fixer un délai maximal pour statuer par le deuxième jugement, après réception de la mesure de régularisation, comme le prévoit notamment l'article R. 311-6 du CJA lorsqu'ont été mis en œuvre les pouvoirs de régularisation visés à l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme ou à l'article L. 181-18 du code de l'environnement. En principe, le débat contentieux a été largement circonscrit à l'occasion du premier jugement ou arrêt, dans lequel les moyens infondés ont été écartés. La deuxième décision porte donc sur un champ nettement réduit, ce qui permet d'envisager des délais resserrés pour statuer, après une nouvelle phase d'instruction contradictoire d'une courte durée.

81. Le Conseil d'Etat considère donc qu'il est possible de prévoir que, dans le cas particulier d'un recours dirigé contre une décision relative à l'autorisation d'un projet stratégique, le juge statue dans un délai de 10 mois, à condition que ce délai soit interrompu si le juge choisit d'engager un processus de régularisation, dans le cadre duquel il fixe un délai au pétitionnaire ou à l'administration pour lui notifier une autorisation modificative. A compter de la réception de la mesure de régularisation, le juge pourrait alors statuer dans les meilleurs délais, sans excéder 6 mois. La célérité de la procédure dépendra alors, pour l'essentiel, de la diligence de l'administration à laquelle il appartiendra d'apprécier le niveau d'exigence à adopter dans le cadre de la régularisation. Il peut, en effet, arriver que l'administration excède les demandes du juge en la matière, ce qui a inévitablement pour effet de rallonger le calendrier juridictionnel.

6) Office du juge

82. Le Conseil d'Etat relève que, selon la typologie exacte des projets stratégiques qui sera retenue, certains d'entre eux sont susceptibles d'être examinés par un juge qui ne dispose pas du pouvoir de prononcer une annulation partielle ou un sursis à statuer sur le recours dans l'attente de la délivrance d'une autorisation modificative permettant de purger un vice identifié par le juge. Ces pouvoirs spéciaux sont prévus dans différents codes (codes de l'urbanisme, de l'environnement, de justice administrative) et ont parfois été étendus par la jurisprudence (CE, 9 juillet 2021, *Commune de Grabels*, n° 437634, au Recueil ; CE, Avis, 10 novembre 2023, *Société ENEDEL 7*, n° 474431, au Recueil), mais demeurent cantonnés à une liste limitative de décisions. Le Conseil d'Etat considère que ces différents régimes de régularisation pourraient être unifiés sous la forme d'un article de la partie législative du CJA, lequel pourrait ensuite être mobilisé par les différents codes pour couvrir les différents champs contentieux où la régularisation doit être ouverte.

En ce qui concerne les projets stratégiques, il apparaît souhaitable que l'ensemble des projets entrant dans ce champ puissent faire l'objet d'une annulation partielle ou d'un sursis à statuer. En effet, la régularisation, en tant qu'elle permet d'éviter l'annulation totale de la décision autorisant un projet, contraignant les pétitionnaires à repartir de la première étape de la procédure, est une importante source d'accélération de l'aboutissement d'un projet et de sécurisation juridique de son auteur. Si la majorité des projets susceptibles d'être qualifiés de « stratégiques » bénéficient déjà, à ce jour, de ces mécanismes, soit par l'effet des textes spécifiques qui les concernent, soit par l'effet de la jurisprudence, il apparaît opportun de donner une assise textuelle harmonisée et commune à l'ensemble de ces projets et d'y intégrer les projets stratégiques qui n'auraient pas encore été inclus.

83. Le Conseil d'Etat relève que le contentieux des différents projets susceptibles d'être qualifiés de « stratégiques » donne souvent lieu à une masse très importante d'écritures contentieuses, s'expliquant, pour partie au moins, par la complexité des régimes d'autorisation, mais également par la tactique de certaines parties les conduisant à soulever un très grand nombre de moyens, afin de retarder la décision de justice et d'accroître marginalement les chances d'obtenir une annulation. A cet égard, il ne peut que souligner que ces pratiques, souvent d'un intérêt très limité pour le débat contentieux, ont mécaniquement pour effet de compliquer et de retarder le traitement des dossiers. Le juge est, en effet, soumis à une obligation générale de motivation des jugements en application de l'article L. 9 du CJA, ainsi qu'à des devoirs particuliers dans certains cas, proscrivant par exemple l'économie de moyens, notamment lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre une procédure de régularisation, les textes lui imposant alors de constater au préalable « *que les autres moyens ne sont pas fondés* ». Le Conseil d'Etat estime qu'il pourrait être ainsi judicieux d'encourager les parties à faire preuve de mesure dans l'argumentation qu'elles soumettent au juge, afin de concentrer le débat contradictoire sur quelques moyens pertinents et approfondis, permettant de gagner en célérité sans amoindrir les chances de succès. Il rappelle, à cet égard, que le juge administratif dispose d'instruments efficaces, qui peuvent lui permettre de répondre brièvement aux moyens les moins sérieux, notamment lorsqu'ils ne sont pas assortis des précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé.

7) Prévention des recours abusifs

84. L'ensemble des parties prenantes admettent qu'il peut exister, dans le champ des projets stratégiques, des cas dans lesquels des requérants abusent de leur droit au recours. Dans cette hypothèse, l'article R. 741-2 du CJA prévoit la faculté, pour le juge, de condamner le requérant à une amende pour recours abusif. Il s'agit d'une faculté purement discrétionnaire du juge, qui ne peut être demandée par une partie adverse (CE, 24 janvier 1986, *Mme R...*, n° 41283, aux tables), et qui n'impose aucune motivation spéciale (CE, Section, 9 novembre 2007, *Mme PP...*, n° 293987, au Recueil). Ce pouvoir, bien connu par les magistrats administratifs, n'est mobilisé que dans les cas d'abus manifestes du droit au recours.

85. Si le Conseil d'Etat désapprouve toute transformation de cette faculté en obligation ou toute automaticité de ce dispositif, il lui paraît, en revanche, envisageable de s'inspirer des procédures de dommages et intérêts qui peuvent exister, notamment en droit de l'urbanisme. En effet, l'exercice abusif du droit au recours, au-delà des difficultés qu'il crée pour les juridictions, est susceptible d'occasionner des préjudices plus ou moins importants pour les porteurs de

projet, notamment pour ceux qui subiraient les actions répétées d'un requérant qui entend utiliser le prétoire comme moyen d'entrave à un projet qu'il combat. L'article L. 600-7 du code de l'urbanisme dispose ainsi que lorsqu'un pétitionnaire estime faire l'objet d'un recours abusif qui lui cause préjudice, il « *peut demander, par un mémoire distinct, au juge administratif saisi du recours de condamner l'auteur de celui-ci à lui allouer des dommages et intérêts* ».

86. Le Conseil d'Etat estime qu'il serait possible de reproduire un tel dispositif pour les projets qualifiés de stratégiques, lesquels sont susceptibles de soulever les mêmes problèmes que les projets d'urbanisme visés par ces dispositions. Il appartiendra au pétitionnaire de démontrer le préjudice subi, puis au juge d'apprécier la réalité et la consistance de celui-ci, ainsi naturellement que le caractère réellement abusif du recours. Le Conseil d'Etat rappelle que l'introduction de cette faculté relève d'une disposition législative.

C. Aménagement partiel du contentieux de la dérogation espèces protégées, s'agissant de la raison impérative d'intérêt public majeur

87. Le Conseil d'Etat constate que parmi les sources de difficultés les plus fréquemment mentionnées au sein du contentieux environnemental, figure la dérogation « espèces protégées » et, en particulier, l'une de ses conditions : la raison impérative d'intérêt public majeur (RIIPM). Le régime de protection des espèces est défini à l'article L. 411-1 du code de l'environnement. L'article L. 411-2 du même code prévoit toutefois la faculté de déroger aux interdictions énoncées, sous réserve de respecter les conditions qui découlent de l'article 16 de la directive 92/43/CEE du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, dite « directive Habitats ». Lorsque le projet est soumis à l'autorisation environnementale, la « *dérogation à l'interdiction de détruire ou de perturber une espèce protégée* » est incorporée dans celle-ci. Sa légalité est examinée à l'occasion d'un éventuel contentieux dirigé contre l'autorisation environnementale elle-même. Si le projet n'est pas soumis à autorisation environnementale, la « dérogation espèces protégées » constitue une décision autonome, connexe aux autres décisions tendant à l'autorisation du projet, telles que les autorisations d'urbanisme.

88. Deux cas de figure contentieux peuvent se présenter : soit les maîtres d'ouvrage n'ont pas sollicité et obtenu la dérogation nécessaire, soit il est fait valoir que les conditions permettant la délivrance d'une telle dérogation ne sont pas réunies. S'agissant du premier cas, le Conseil d'Etat, statuant au contentieux, a jugé que : « *Le pétitionnaire doit obtenir une dérogation "espèces protégées" si le risque que le projet comporte pour les espèces protégées est suffisamment caractérisé. A ce titre, les mesures d'évitement et de réduction des atteintes portées aux espèces protégées*

proposées par le pétitionnaire doivent être prises en compte » (CE, Section, 9 décembre 2022, *Association Sud Artois pour la protection de l'environnement* n° 463563, au Recueil). Cette solution, qui a mis fin à des jurisprudences contradictoires, permet de résoudre une partie significative des litiges. Si la dérogation s'avère nécessaire, sa délivrance est alors subordonnée à la réunion de trois conditions cumulatives :

- il ne doit exister aucune solution alternative satisfaisante ;
- la dérogation ne doit pas nuire au maintien des populations des espèces concernées dans un état de conservation favorable, dans leur aire de répartition naturelle ;
- la dérogation doit être justifiée par l'un des motifs énoncés aux a) à e) du 4° du I de l'article L. 411-2. Le c) dispose qu'une telle dérogation peut être délivrée lorsque le projet répond à une RIIPM.

89. La question de l'existence d'une RIIPM est aujourd'hui au cœur de nombreux litiges, pour certains largement médiatisés. Le Conseil d'Etat, statuant au contentieux, a jugé, en effet, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, *« que l'intérêt de nature à justifier, au sens du c) du I de l'article L. 411-2 du code de l'environnement, la réalisation d'un projet doit être d'une importance telle qu'il puisse être mis en balance avec l'objectif de conservation des habitats naturels, de la faune et de la flore sauvage poursuivi par la législation, justifiant ainsi qu'il y soit dérogé »* (CE, 3 juin 2020, *Société La Provençale*, n° 425395, aux tables). La difficulté résulte principalement de ce que la RIIPM est définie plus strictement que l'utilité publique ou que l'intérêt général dans la jurisprudence. Il en résulte que certains ouvrages ou projets voient leur utilité publique reconnue, y compris par le juge, notamment dans le cadre du contentieux de la déclaration d'utilité publique, mais que l'existence d'une RIIPM justifiant les dérogations nécessaires à leur réalisation peut ensuite être remise en cause devant le juge à l'occasion du contentieux portant sur l'autorisation environnementale, comme dans le cas des projets de contournement de la commune de Beynac ou celui de l'autoroute A69. Cette situation suscite une réelle incompréhension chez les porteurs de projets publics ou privés. Elle a pour eux des conséquences lourdes, car elle peut interdire la réalisation d'un projet ayant déjà fait l'objet d'études voire de travaux préparatoires importants, parfois très coûteux. La réalisation de ces travaux est, dans certains cas, retardée, dans l'attente de l'intervention du juge d'appel ou de cassation susceptible d'infirmier la solution retenue par les premiers juges.

90. Le Conseil d'Etat estime qu'une voie d'amélioration pourrait consister à organiser un régime contentieux permettant de « purger » cette question en amont de la délivrance de l'autorisation environnementale ou des autres décisions visant à autoriser le projet. A la différence des autres conditions de la dérogation

« espèces protégées », l'existence d'une RIIPM pose la question du principe même du projet, et de ses bénéfices pour l'intérêt général.

L'appréciation anticipée de cette condition semble envisageable, dès lors que l'existence d'une RIIPM s'apprécie, comme l'a jugé le Conseil d'Etat par une décision du 3 juin 2020, : « *sans prendre en compte à ce stade la nature et l'intensité des atteintes qu'il porte aux espèces protégées, notamment leur nombre et leur situation* » (CE, 3 juin 2020, *Société La Provençale*, n° 425395, aux tables). Le législateur a par ailleurs déjà créé une possibilité de reconnaissance anticipée pour certains projets à l'article L. 411-2-1 du code de l'environnement, issu de la loi du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte, par un mécanisme qui a été déclaré conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel (décision n° 2024-1126 QPC du 5 mars 2025). Ce mécanisme est d'une inspiration voisine : lorsqu'un décret qualifie un projet industriel de projet d'intérêt national majeur pour la transition écologique ou la souveraineté nationale, il peut lui reconnaître le caractère de projet répondant à une RIIPM. Cette reconnaissance ne peut alors être contestée qu'à l'occasion d'un recours contre ce décret et ne peut plus être discutée lorsqu'une dérogation espèces protégées est délivrée ultérieurement.

91. Le Conseil d'Etat estime que cette voie pourrait être élargie à d'autres projets stratégiques. Le mécanisme suppose l'intervention d'une décision administrative en amont portant reconnaissance de la RIIPM. Celle-ci pourrait intervenir simultanément à la déclaration d'utilité publique, lorsque celle-ci est requise, et bien que les deux qualifications demeurent distinctes ou, si le projet n'implique aucune expropriation, de manière autonome, par une décision propre. Cette décision de reconnaissance n'aurait pas pour effet d'accorder d'autorisation par elle-même mais seulement de reconnaître que le projet répond à une RIIPM en vue de l'éventuelle délivrance ultérieure d'une dérogation espèces protégées, si celle-ci s'avère requise. Cette condition de la dérogation espèces protégées pourrait alors être contestée via la procédure accélérée décrite aux points précédents. Associée au caractère nécessairement restreint du débat contentieux sur ce point précis, cette procédure dérogatoire devrait permettre de parvenir en quelques mois à une décision de justice sur l'existence d'une RIIPM. Si un pourvoi en cassation pourra, le cas échéant, infléchir le sens de cette décision, l'existence d'une RIIPM ne pourra plus être discutée lorsque la décision juridictionnelle sera devenue définitive. Le reste du contentieux de la dérogation « espèces protégées », qui impose d'examiner la configuration précise du projet et son incidence sur la faune et la flore, serait traité au stade de l'éventuelle contestation de cette dérogation, ou de l'autorisation environnementale du projet, si ce dernier relève de son champ.

92. Cette proposition, qui suppose une modification législative, paraît de nature à répondre aux exigences de sécurité et de célérité manifestées par les acteurs, sans impliquer la création d'un nouvel instrument juridictionnel *ad hoc*. Le Conseil d'Etat estime, à cet égard, préférable de ne pas créer un nouveau référé spécial, dédié à la dérogation « espèces protégées ». Celui-ci aurait certes permis qu'une juridiction saisie par cette voie puisse, à un stade assez précoce, déterminer si la dérogation était nécessaire ou non et, en particulier, indiquer si le projet répondait ou non à une RIIPM. Toutefois, cette appréciation sur la nécessité d'une dérogation supposerait que le projet soit suffisamment défini, afin de déterminer avec une précision suffisante l'atteinte qu'il est susceptible de porter aux espèces, et toute prise de position du juge serait nécessairement précaire, une dérogation étant susceptible d'être exigée à tout moment, en cas d'évolution des circonstances de fait (arrivée de nouveaux spécimens sur site, constat de l'insuffisance des mesures d'évitement et de réduction, etc.). Ce dispositif ne permettrait donc pas d'apporter la sécurité juridique recherchée et ne répondrait pas à l'objectif de simplification poursuivi. Le Conseil d'Etat écarte donc l'introduction d'un tel outil n'apportant aucun réel bénéfice en termes de sécurité juridique, alors que les autorisations et éventuelles décisions de reconnaissance de RIIPM portant sur des projets stratégiques pourront être soumises à une procédure contentieuse accélérée.

D. Une simplification notable des régimes contentieux applicables aux projets stratégiques

93. Le Conseil d'Etat considère que l'adoption d'un régime contentieux dérogatoire, se traduisant par une accélération des délais et reprenant une part substantielle d'adaptations procédurales déjà existantes, devrait conduire à envisager la suppression de plusieurs des régimes contentieux spéciaux adoptés ces dernières années pour certains projets particuliers. Dès lors que ces projets auraient vocation, au moins pour les plus significatifs d'entre eux, à bénéficier du régime décrit aux points précédents, il apparaîtrait préférable de ne pas maintenir les dispositions spéciales qui préexistent, source de complexité pour l'administration, les pétitionnaires, les requérants, les avocats et les magistrats. Le basculement vers un régime unifié permettrait ainsi à chacun d'identifier plus clairement les règles particulières de procédure applicables, qui devraient être rassemblées dans un seul et même texte, ayant vocation à être codifié dans le CJA.

94. Le Conseil d'Etat estime ainsi que les régimes spéciaux suivants pourraient être supprimés :

- régime des éoliennes terrestres (article R. 311-5 du CJA) ;
- régime des installations de production d'énergie renouvelable en mer (article L. 311-13 du CJA) ;

- régime des autres projets de production d'énergies renouvelables et des ouvrages des réseaux publics de transport et de distribution d'électricité ainsi que de raccordement des installations de production d'électricité (R. 311-6 du CJA) ;
- régime applicable aux projets soumis à l'article L. 214-1 du code de l'environnement au titre des ouvrages de stockage d'eau ou des prélèvements sur les eaux superficielles ou souterraines, à l'exclusion des ouvrages destinés à permettre un prélèvement sur les eaux souterraines, à la condition que ces projets poursuivent à titre principal une finalité agricole (articles L. 77-15-1 et R. 811-1-3 du CJA) ;
- régime applicable à certaines installations d'élevage (articles L. 77-15-1 et R. 811-1-4 du CJA).

95. En revanche, au regard des spécificités de ces installations, les dispositions du titre IX du livre V du code de l'environnement, applicables à la sécurité nucléaire et aux installations nucléaires de base, lui paraissent devoir être conservées.

96. Ce mouvement de simplification permettrait de passer de huit procédures distinctes en vigueur actuellement à quatre régimes :

- autorisation d'urbanisme d'un projet « non stratégique » ;
- autorisation environnementale d'un projet « non stratégique » ;
- autorisation d'un projet « stratégique », qu'il s'agisse d'une autorisation environnementale, d'une autorisation d'urbanisme ou de l'une des autorisations dites « suiveuses » ;
- autorisation d'une installation nucléaire de base.

E. Adoption d'une démarche expérimentale et modalités d'accompagnement

97. Le Conseil d'Etat est d'avis que les recommandations qu'il formule ne prendront tout leur sens que si est établi un mécanisme simple à vocation expérimentale et faisant l'objet d'une évaluation à l'issue d'une période déterminée. En effet, l'une des insuffisances caractérisées du dispositif en vigueur tient à ce que les procédures contentieuses dérogatoires se surajoutent d'année en année, le plus souvent pour une durée indéterminée, sans faire l'objet d'un suivi statistique précis ni d'une évaluation rigoureuse. Le Conseil d'Etat estime indispensable de changer radicalement de méthode.

98. Il recommande, en conséquence, si la démarche qu'il préconise est adoptée, de créer un comité de suivi associant les ministères les plus directement concernés, les juridictions administratives du fond et le Conseil d'Etat, pour la période de mise en œuvre du nouveau dispositif, limitée à une durée de quatre ou cinq ans. Il conviendrait concomitamment que le Conseil d'Etat, au titre de

l'ensemble de la juridiction administrative, et les administrations (centrales et déconcentrées), chacune en ce qui les concerne, se rapprochent afin de perfectionner les dispositifs statistiques, en améliorant le champ des rapprochements et comparaisons possibles.

L'objectif de ce dispositif serait de disposer d'un panorama complet et précis :

- du nombre de décisions prises par l'administration ;
- du nombre des décisions contestées devant les juridictions administratives aux différentes étapes et du sort réservé aux différents recours (annulation ou rejet, existence d'une demande de régularisation, ...).

99. Le comité de suivi collecterait des indications quantitatives et qualitatives sur les conditions dans lesquelles l'application du nouveau régime des procédures dérogatoires se déroule. Ainsi qu'il a été dit précédemment, cette phase d'évaluation devrait s'accompagner d'un moratoire sur l'introduction de toute nouvelle procédure dérogatoire, afin que l'expérience du nouveau régime juridique se déroule de façon cohérente. Environ un an avant le terme de la période d'évaluation, pourrait être institué, sous l'égide de la section des études, de la prospective et de la coopération du Conseil d'Etat, un groupe d'étude associant toutes les parties prenantes, dans un format élargi par rapport au comité de suivi.

100. Ce groupe d'étude aurait pour mission d'évaluer les conditions du déroulement des premières années d'application du régime contentieux dérogatoire et d'en dresser un bilan complet, en tirant parti notamment des réflexions et de la documentation issues des travaux du comité de suivi. Il lui serait aussi demandé de faire toutes les propositions de nature à améliorer le dispositif des procédures dérogatoires. Ce dispositif, le cas échéant amendé et enrichi, pourrait alors être pérennisé. La méthode ainsi recommandée s'inscrit en parfaite cohérence avec ce qui était préconisé par le Conseil d'Etat dans son rapport d'octobre 2019 intitulé : « *Les expérimentations : comment innover dans la conduite des politiques publiques ?* ».

Cette note a été délibérée et adoptée par l'assemblée générale du Conseil d'Etat dans sa séance du 16 octobre 2025.

